

EUROOPA KOHTU OTSUS

27. september 1988*

Kohtuasjas 204/86,

Kreeka Vabariik, esindaja: välisministeeriumi erisekretär Giannos Kranidiotis, keda abistab välisministeeriumi Euroopa ühenduste osakonna Euroopa küsimuste õigusnõunik Stelios Perrakis ja professor Krateros Ioannou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Kreeka Vabariigi suursaatkond, 117 rue Val-Sainte-Croix,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Nõukogu, esindaja: Euroopa Ühenduste Nõukogu õigustalituse vanemametnik Félix van Craeynest, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeeringispanga õigusedirektoraadi juht Jörg Käser, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

kostja,

keda toetab:

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik Hendrik van Lier, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik Georgios Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

menetlusse astuja,

mille esemeks on taotlus tühistada akt, millega kiideti vaikimisi heaks komisjoni ettepanek teha Euroopa ühenduste 1986. aasta eelarves assigneeringute ümberpaigutus nr 4/86 peatüki 100 punkti 9631 alt peatüki 96 punkti 9632 alla,

EUROOPA KOHUS

koosseisus: president Lord Mackenzie Stuart, kodade esimehed G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias, kohtunikud T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris ja R. Joliet,

kohtujurist: G. F. Mancini,

kohtusekretär: ametnik D. Louterman,

võttes arvesse kohtuistungil ettekannet ja 16. märtsi 1988. aasta suulist menetlust, kus kostja esindajat abistas Ateena advokaat Stavros Afendras ja menetlusse astuja esindajat abistas Euroopa Ühenduste Komisjoni õigustalituse ametnik pr Buissart,

olles 25. mai 1988. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi arvamuse,

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Kreeka Vabariik esitas 4. augustil 1986. aastal Euroopa Kohtu kantseleisse saabunud hagiavaldusega EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu alusel hagi, milles palutakse tühistada akt, millega nõukogu kiitis vaikimisi heaks komisjoni ettepaneku teha Euroopa ühenduste 1986. aasta eelarves assigneeringute ümberpaigutuse nr 4/86 peatüki 100 (määratlemata otstarbega assigneeringud) punkti 9631 (neljas finantsprotokoll Türgiga) alt peatüki 96 (koostöö Vahemere piirkonna riikidega) punkti 9632 (eriabi Türgile) alla.
- 2 Komisjoni ettepanekule lisatud põhjenduse kohaselt saavutati üldasjade nõukogu 17. veebruari 1986. aasta istungil laialdane üksmeel komisjoni kavandatava käsitusviisi suhtes, millega nähti ette ühenduse ja Türgi vaheliste suhete normaliseerimise etappide kaupa ning eelkõige alates 1981. aastast poliitilistel põhjustel peatatud finantskoostöö järkjärguline taastamine. Komisjoni koostatud kava kohaselt plaaniti finantskoostöö taastamist alustada Türgi eriabi külmutamise lõpetamisega. Kreeka Vabariik oli aga selle ettepaneku vastu põhjendusega, et demokraatlikud vabadused ega inimõiguste kaitse ei ole Türgis suhete taastamiseks piisaval määral tagatud.
- 3 Euroopa Kohtu toimikust selgub, et sellele abile pandi alus 1979. aastal. 16. mail 1979 võttis nõukogu EMÜ-Türgi assotsiatsiooni taaselustamise eesmärgil vastu erinevaid valdkondi puudutava ühenduse seisukoha assotsiatsiooni institutsioonilises raamistikus peetavateks läbirääkimisteks. Finantskoostöö valdkonnas väljendas ühendus valmidust alustada läbirääkimisi neljanda finantsprotokolli üle. Üleminekuajaks kuni protokolli jõustumiseni oli ühendus valmis koostöömeetmete rahastamiseks andma Türgile toetusena 75 miljonit eküüd kahe aasta jooksul. 19. septembril 1980 võttis assotsiatsiooninõukogu teadmiseks ühenduse pakkumise anda Türgile erakorralist abi kogusummas 75 miljonit eküüd ning määras kindlaks selle abi rakendamise tingimused (assotsiatsiooninõukogu otsus nr 2/80).
- 4 Pidades silmas Türgi sisepoliitika arengut, otsustas ühendus 1981. aasta lõpus selle riigiga suhted külmutada, eriti finantskoostöö vallas. 1981. aasta juunis parafeeritud neljas finantsprotokoll jäi seetõttu sõlmimata. Eriabi andmine peatati pärast 46 miljoni eküü eraldamist. Seega jäi 29 miljonit eküüd veel alles.
- 5 1986. aasta eelarve peatüki 96 asjakohastesse rubriikidesse ei olnud ühtegi Türgiga tehtavat koostööd puudutavat kulukohustuste assigneeringut märgitud. Ent peatükis 100 oli Türgiga sõlmitud neljanda finantsprotokolli raames (punkt 9631) ette nähtud kulukohustuste assigneeringuid 10 miljoni eküü ulatuses. Komisjon leidis aga, et alates 1981. aastast peatatud neljandat finantsprotokolli ei ole võimalik rakendada mingil juhul enne 1987. aastat ning et seetõttu ei saaks eelarve peatükis 100 märgitud vastavaid assigneeringuid 1986. aastal ettenähtud viisil kasutada.
- 6 Seetõttu tegi komisjon 17. aprilli 1986. aasta kirjas eelarvepädevatele institutsioonidele ettepaneku paigutada finantsmääruse artikli 21 lõikes 2 sätestatud korras 10 miljonit eküüd peatüki 100 (määratlemata otstarbega assigneeringud)

punkti 9631 (neljas finantsprotokoll Türgiga) alt otse ümber peatüki 96 (koostöö Vahemere piirkonna riikidega) punkti 9632 (eriabi Türgile) alla. Artikli 21 lõikes 2 on sätestatud, et asutamislepingutest või nende alusel vastuvõetud õigusaktidest tulenevate kohustuslike kulude (edaspidi „kohustuslikud kulud”) ümberpaigutamist käsitlevate ettepanekute kohta teeb nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. kvalifitseeritud häälteenamusega otsuse kuue nädala jooksul. Kui nõukogu nimetatud tähtaja jooksul otsust ei tee, loetakse ümberpaigutamist käsitlev ettepanek heakskiidetuks. Seevastu ettepanekud, mis ei käsitle mitte üksnes kohustuslike, vaid ka mittekohustuslike kulude ümberpaigutamist, loetakse heakskiidetuks, kui ei nõukogu ega Euroopa Parlament ei ole otsustanud teisiti kuue nädala jooksul alates ettepanekute saabumisest nendesse institutsioonidesse.

- 7 Komisjon leidis, et kavandatud assigneeringute ümberpaigutamine puudutas kohustuslike kulusid. Finantsmääruse artikli 21 lõike 2 teises lõigus sätestatud korras esitas Euroopa Parlament 29. mail 1986 arvamuse, millega toetas ümberpaigutamise ettepaneku tagasi lükkamist.
- 8 Et nõukogu formaalselt otsust ei teinud, loeti ümberpaigutamise ettepanek selle sätte alusel 2. juunil 1986 heakskiidetuks.
- 9 Kohtuasja faktilised asjaolud, menetluskäik ja poolte argumendid on üksikasjalikult esitatud kohtuistungis ettekandes. Järgnevalt kajastatakse neid ainult määral, mis on vajalik kohtuotsuse põhjenduste seisukohast.
- 10 Kreeka Vabariigi hagi tugineb kolmele väitele, milleks on nõukogu pädevuse puudumine, nõukogupoolne võimu kuritarvitamine ja rahvusvahelisest õigusest tuleneva kohustuse rikkumine ühenduse poolt.

Nõukogu pädevuse puudumine

- 11 Kreeka Vabariik väidab, et ümberpaigutamisele antud heakskiit on tühine, sest mittekohustuslike kuludega seotud assigneeringute ümberpaigutamine ei kuulu nõukogu pädevusse.
- 12 Käesoleval juhul oli väidetavalt tegemist nn segaümberpaigutamisega, sest esialgse punkti all olevad kulud (peatüki 100 punkt 9631) olid kohustuslikud ja selle punkti all, kuhu kulud ümber paigutati (peatüki 96 punkt 9632), olid mittekohustuslikud kulud. Nõukogu tegi eriabi kohta ühehäälese otsuse 8. mail 1979, kui ta võttis vastu seisukoha assotsiatsiooni loomise kohta Türgiga; abi oli seega peamiselt nn hea tahte väljendus selle riigi vastu, nagu nähtub ka assotsiatsiooninõukogu otsuse nr 2/80 sõnastusest. Seepärast oleks tulnud kohaldada nii kohustuslike kui ka mittekohustuslike kulusid hõlmavate ümberpaigutusi puuduvat korda, mis on sätestatud finantsmääruse artikli 21 lõike 2 neljandas lõigus ning Euroopa Parlamendi negatiivset arvamust silmas pidades ei oleks ümberpaigutamist saanud toimuda.
- 13 Nõukogu ja komisjon leiavad omalt poolt, et kohustuslike kulude ümberpaigutamise korra suhtes kohaldatavad tingimused on käesoleval juhul täidetud. Need institutsioonid väidavad eelkõige, et punkti 9632 liigitamist kohustuslike kulude alla ei ole kolm eelarvemenetluses osalevat institutsiooni, s.o Euroopa Parlament,

nõukogu ja komisjon, kunagi vaidlustanud. Vastavalt nende kolme institutsiooni 30. juuni 1982. aasta ühisdeklaratsioonile (EÜT 1982, C 194, lk 1) on tegemist ühenduse väliskohustusega Türgi suhtes. Eriabi tulenes assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsusest nr 2/80, mis EMÜ-Türgi assotsiatsioonilepingu artikli 22 kohaselt on ühendusele kohustuslik. Seetõttu on punkt 9632 liigitatud ühisdeklaratsiooni lisas kohustuslikuks kuluks. Lisaks leiab nõukogu, et kõik liigitamisega seoses tekkivad probleemid tuleks lahendada ühisdeklaratsioonis sätestatud korras, mitte kohtumenetluse teel.

- 14 Esiteks tuleb silmas pidada, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu volituste piiritlemisel eelarveküsimustes tehakse asutamislepingu artiklis 203 vahet asutamislepingutest või nendega kooskõlas vastuvõetud õigusaktidest kohustuslikult tulenevatel kuludel ning muudel kuludel peale asutamislepingutest või nendega kooskõlas vastuvõetud õigusaktidest kohustuslikult tulenevate kulude. Seda eristust kasutatakse ka finantsmääruse artiklis 21.
- 15 Pidades silmas nende mõistete ulatuse kindlaksmääramise keerukust ja institutsioonide vahel mitmel korral tekkinud eelarvekriise, kinnitasid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon eelnimetatud 30. juuni 1982. aasta ühisdeklaratsioonis, et ühenduste sujuvaks toimimiseks on vajalik institutsioonidevaheline ühtne koostöö“ ning et „asutamislepingute sätestatud erinevate institutsioonide pädevusega nõuetekohaselt arvestades tuleks eelarvemenetluse toimimise parandamiseks ühenduste institutsioonide kokkuleppel võtta erinevaid meetmeid. Samuti leppisid kolm institutsiooni kokku, et kohustuslikud kulud on sellised kulud, mida eelarvepädevad institutsioonid on kohustatud eelarvesse lisama, et ühendus saaks täita asutamislepingutest ja nendega kooskõlas vastuvõetud õigusaktidest tulenevaid sise- ja väliskohustusi.
- 16 Seoses sellega tuleb silmas pidada, et nagu Euroopa Kohus 3. juulil 1986. aastal kohtuasjas 34/76: nõukogu v. Euroopa Parlament (EKL 1986, lk 2155) tehtud otsuses sedastas, on mittekohustuslike kulude ja kohustuslike kulude piiritlemisega seotud probleemid Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 30. juuni 1982. aasta ühisdeklaratsioonis sätestatud institutsioonidevahelise lepitusmenetluse esemeks ja need tuleb lahendada selles menetluses. Eelarvemenetlus põhineb asutamislepingu finantssätete kohaselt tõepoolest peamiselt institutsioonidevahelisel dialoogil. Selle dialoogi suhtes kehtib samasugune vastastikuse ausa koostöö kohustus, mis Euroopa Kohtu seisukoha kohaselt reguleerib liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide vahelisi suhteid (vt 10. veebruari 1983. aasta otsust kohtuasjas 230/81: Luksemburg v. Euroopa Parlament, EKL 1983, lk 255).
- 17 Tuleb lisada, et kulude liigitamisel on ühenduse institutsioonidel kaalutusõigus, mida siiski piirab asutamislepingu sätetest tulenev institutsioonidevaheline pädevusjaotus. Euroopa Kohus peab seega kontrollima, ega institutsioonid ei ole omavahelise koostöö raames eiranud õigusakte ega kasutanud oma kaalutusõigust ilmselgelt valesti või meelevaldselt.
- 18 Tuleb märkida, et poolte vahel ei ole vaidlust selles, et punkt, kust kulud ümber paigutati, s.o peatüki 100 (määratlemata otstarbega assigneeringud) punkt 9631 (neljas finantsprotokoll), tuleb liigitada kohustuslikeks kuludeks. See liigitus

põhineb lisaks asjaolul, et määratlemata otstarbega assigneeringud moodustavad reservi, mille kasutamine tegevuskuludeks on põhimõtteliselt ette nähtud. Käesoleval juhul on punkti 9631 alla lisatud assigneering liigitatud kohustuslikuks kuluks, sest selle eesmärk oli katta ühenduse kohustusi, mis tulenevad neljandast finantsprotokollist, kui see nõuetekohaselt allkirjastatakse ja sõlmitakse. Seega ei ole ühenduse institutsioonid eksinud, liigitades punkti, kust kulud ümber paigutati, kohustuslike kulude alla.

- 19 Mis puudutab punkti, kuhu kulud ümber paigutati, s.o peatüki 96 (koostöö Vahemere piirkonna riikidega) punkti 9632 (eriabi Türgile), siis tuleb silmas pidada, et 10. mai 1979. aasta dokumendis, mille nõukogu võttis vastu 16. mail 1979 ja milles kehtestati ühenduse seisukoht seoses EMÜ-Türgi assotsiatsiooni taaselustamisega, kinnitas ühendus, et ta on “valmis koostöömeetmete rahastamise erimeetmena andma Türgile toetusena 75 miljonit eküüd kahe aasta jooksul”. Nii selle dokumendi sõnastusest kui ka sisust on selge, et selle eesmärk oli anda ühenduse delegatsioonile juhtnõore läbirääkimisteks Türgiga. Järelikult ei saanud nende juhtnõoredega iseenesest väliskohustust tekitada.
- 20 Seevastu asjaolu, et nende läbirääkimiste tulemuseks oli assotsiatsiooninõukogu otsus nr 2/80, näitab, et Türgi on võtnud vastu ühenduse pakkumise anda Türgile erakorralist abi kogusummas 75 miljonit Euroopa arvestusühikut. Nähes ette koostöö „Türgile eraldatud [...] abi [...] rakendamiseks”, on assotsiatsiooninõukogu paigutanud selle abi assotsiatsiooni institutsioonilisse raamistikku. Neil asjaoludel ei võimalda Euroopa Kohtu toimikus sisalduvad dokumendid asuda seisukohale, et eriabi liigitamisel kohustusliku kuluna oleks õiguslikult ekslik või oleks tegu ilmselge hindamisveaga.
- 21 Lisaks väidab Kreeka Vabariigi valitsus, et eriabi peatamine pärast ühenduse ja Türgi suhete külmutamist 1981. aastal võis abi kohustuslikku iseloomu muuta. Selles küsimuses piisab, kui märkida, et sellise peatamise tagajärjed ei mõjuta kõnealuse kohustuse õiguslikku laadi. Otsust nr 2/80 ei ole pärast eriabi peatamist kuidagi muudetud.
- 22 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et eelarvepädevad institutsioonid ei kasutanud oma kaalutusõigust ilmselgelt vääralt või meelevaldselt, liigitades punkti 9632 (eriabi Türgile) kohustuslike kulude alla. Nõukogu pädevuse puudumist käsitlev väide tuleb seega tagasi lükata.

Võimu kuritarvitamine

- 23 Kreeka Vabariik väidab, et määratlemata otstarbega assigneeringuid võib ümber paigutada üksnes peatüki 100 märkustes nimetatud rubriikidesse ja üksnes pärast vastava põhiakti vastuvõtmist. Käesoleval juhul ei ole punkti 9631 (neljas finantsprotokoll) põhiakti kunagi vastu võetud ja ümberpaigutamist kasutati vahendite paigutamiseks teise punkti, s.o punkti 9632 (eriabi Türgile) alla. Lisaks paigutas nõukogu assigneeringud peatükist 100 otse muusse rubriiki, kui need, mida nõuti selle peatükiga seotud märkuste kohaselt, ent kohaldada tulnuks õiget nn kolmeetapilist ümberpaigutamise korda, st ümberpaigutamist vastava tegevuskulu rubriigi kaudu.

- 24 Nõukogu ja komisjon leiavad, et Kreeka Vabariigi väitel ümberpaigutamise suhtes kehtivad piirangud ei tulene eelarvet puudutavatest aktidest. Esiteks ei saa peatükist 100 ümberpaigutamise suhtes seada tingimuseks vastava põhiakti eelnevat olemasolu. Teiseks on otsene ümberpaigutamine täiesti õiguspärane, kui on järgitud finantsmääruse artiklis 21 sätestatud korda.
- 25 Finantsmääruse artikli 15 lõike 4 kohaselt võib määratlemata otstarbega assigneeringuid „kasutada ainult ümberpaigutuste tegemiseks finantsmääruse artiklis 21 sätestatud korras”. Artiklis 21 on sätestatud tingimused ja piirangud, millest lähtudes võivad ühenduse institutsioonid eelarvet muuta. Finantsmääruse artikliga 21 ega ühegi muu eelarvet käsitleva sättega ei ole keelatud määratlemata otstarbega assigneeringute ümberpaigutamine muudesse rubriikidesse peale peatükki 100 puudutavates märkustes nimetatud rubriikide.
- 26 Eelsätestatust tuleneb, et eelarvepädevad institutsioonid võivad teha nn otsese ümberpaigutamise peatükist 100 muusse rubriiki peale seda peatükki puudutavates märkustes nõutavate rubriikide. Kreeka Vabariigi näidatud ümberpaigutamise kord ei parandaks eelarve läbipaistvust ega selle täitmise õiguspärasust. Võimu kuritarvitamisel põhinev väide tuleb seepärast tagasi lükata.

Rahvusvahelisest õigusest tuleneva kohustuse rikkumine

- 27 Selles osas väidab Kreeka Vabariik, et ühendus on rikkunud kohustust, mis tuleneb rahvusvahelisest õigusest, s.o ÜRO Julgeolekunõukogu 18. novembri 1983. aasta resolutsioonist nr 541, millega kutsutakse kõiki riike üles mitte tunnustama Küprosel muid riike peale Küprose Vabariigi. Türgi ei ole seda resolutsiooni järginud ning Türgile eriabi andes eiras ühendus seda rikkumist ning on sellega ise rikkunud rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust.
- 28 Seoses sellega piisab, kui märkida, et eelnimetatud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon on ei puuduta kuidagi ühenduse ja Türgi vahelisi suhteid assotsiatsiooni raames. Seega tuleb ka see väide tagasi lükata.
- 29 Seepärast tuleb hagi tervikuna rahuldamata jätta.

Kohtukulud

- 30 Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Et hageja on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud, sh menetlusse astuja kohtukulud, jätta tema kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

- 1) **Jätta hagi läbi vaatamata.**

2) **Mõista Kreeka Vabariigilt välja kohtukulud, sh menetlusse astuja kohtukulud.**

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Joliet

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 27. septembril 1988 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

A. J. Mackenzie Stuart